中央编办负责人就国务院机构改革和职能转变答记者问

据新华社北京3月10日电 中央编办负责人近日就国务院机构改革和职能转变回答了人民日报、新华社记者的提问。

问：国务院机构改革和职能转变的必要性是什么？

答：党的十一届三中全会以来，国务院机构经过六轮改革，形成了基本适应社会主义市场经济体制的组织架构和职能体系，为推动科学发展、促进社会和谐提供了有力保障。当前，我国进入全面建成小康社会的决定性阶段，世情、国情、党情发生深刻变化，面临的发展机遇和风险挑战前所未有，改革进入“攻坚期”、“深水区”。党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标，作出了“五位一体”的重大战略部署，并明确提出要深化行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

新形势新任务新要求，国务院部门在职能定位、机构设置、职责分工、运行机制等方面还存在不少问题。主要是，职能越位、缺位问题依然突出，对微观经济事务干预过多过细，一些该管的又没有管住管好；职责交叉、权责脱节、争权诿责现象依然较多，行政效能不够高；机构设置不够合理，一些领域机构重叠、人浮于事问题依然存在；对行政权力的制约监督机制不完善等。这些问题，一定程度上制约了社会主义市场经济体制的完善，抑制了经济发展活力和社会的积极性、创造力，增加了生产经营活动非经济成本，同时也容易产生以权谋私、贪污腐败等现象，严重损害党群关系，损害政府威信。必须站在全局高度，以更大的政治勇气和智慧，凝聚力量，攻坚克难，继续推进国务院机构改革和职能转变，通过体制改革和制度机制建设，切实解决好这些问题。

问：能否介绍一下国务院机构改革和职能转变方案的形成过程？

答：这次国务院机构改革和职能转变，是党的十八大之后的一项重大改革举措，中央对此高度重视。此前，有关部门对深化行政体制改革和国务院机构改革问题进行了大量基础性前瞻性研究。党的十八大闭幕后，中央政治局常委会决定成立文件起草组，负责起草改革方案。

方案形成过程中，文件起草组就机构改革问题听取了党中央、国务院有关领导同志以及相关部门主要负责同志的意见。就国务院部门转变职能、提高效率、搞好服务问题，召开4个座谈会，听取了20个省级政府或其部门负责同志、10个国务院部门主要负责同志、部分国有和民营企业负责人以及专家学者的意见，还书面征求了党中央、全国人大和国务院46个部门主要负责同志的意见。初稿形成后，向中央政治局常委和其他领导同志作了汇报沟通，听取意见；就职能转变问题，书面征求了88个部门近百位负责同志的意见；就方案有关内容征求了15个省区市党政主要负责同志和地方有关部门主要负责同志的意见。同时，通过网络、报刊等渠道，广泛收集社会各界对国务院机构改革和职能转变的意见建议千余条。经过深入调查研究、广泛听取意见、反复比较论证，形成了改革方案草案。

改革方案草案经国务院党组会议审议后，先后提请中央政治局常委会议、中央政治局会议审议。党的十八届二中全会审议通过了这个方案。二中全会在审议过程中，对方案具体内容的修改、方案的组织实施和今后进一步深化改革共提出了百余条意见建议。经逐条梳理分析有关方案的具体意见，又对方案作了修改完善。2月28日，中央专门召开党外民主人士协商会，就改革方案向各民主党派、全国工商联和无党派人士通报情况，听取意见。可以说，这个方案是在中央领导下，发扬民主、集思广益、科学决策的结果，凝聚了各方面智慧。

问：新形势下深化国务院机构改革和职能转变的指导思想是什么，遵循哪些原则？

答：深化国务院机构改革和职能转变的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，加快完善社会主义市场经济体制，为全面建成小康社会提供制度保障。

深化国务院机构改革和职能转变，必须坚持人民主体地位，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持解放和发展社会生产力，激发市场和社会活力；坚持精简统一效能，优化机构设置和职能配置；坚持创新制度机制和管理方式，提高政府管理服务能力；坚持强化对行政权力的制约监督，确保政府按照法定权限和程序履行职责；坚持从我国现阶段实际情况出发，与经济社会发展和改革开放进程相适应。

问：这次国务院机构改革和职能转变总体上把握了哪几点？

答：这次国务院机构改革和职能转变，认真贯彻落实党的十八大精神，全面总结改革开放特别是近五年来行政体制改革的经验，深入分析经济社会发展面临的新形势新任务新要求，在全面建成小康社会和全面深化改革开放的大局中通盘研究、统筹谋划。主要把握了以下几点：

一是深入推进政企分开、政事分开、政社分开，加快完善社会主义市场经济体制，从体制机制上加强社会建设，保障和改善民生。

二是把职能转变放在更加突出位置，强调以更大力度，在更广范围、更深层次上加快国务院机构职能转变，重在向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监管，努力做到不该管的不管不干预，该管的切实管住管好。这是本次改革的一大亮点。

三是坚持积极稳妥、循序渐进、成熟先行，注重改革的连续性、系统性和前瞻性。抓住重点问题，既巩固以往改革成果，又着力破解重大难题。对条件成熟、形成共识的就先推进，对条件尚不成熟、还需要研究探索的，在进一步创造条件、累积共识后，适时加以推进。

问：这次国务院机构改革总的考虑是什么？

答：国务院机构改革是一个不断深化的过程，既不能一蹴而就，也不能止步不前，需要适应经济社会发展不断探索，稳中求进。

这次国务院机构改革，一方面，充分利用当前各种有利条件，对一些事关社会主义市场经济体制完善，事关社会体制机制建设，而且有广泛共识、条件比较成熟的，坚定地推进改革。像铁路政企分开、调整食品药品安全监管体制等方面，就要取得实质性进展。另一方面，充分考虑经济社会发展面临的复杂形势和各种风险挑战，特别是当前经济下行压力仍然较大，维护社会稳定任务依然繁重的实际情况，保持国务院机构的总体相对稳定。对有些长期存在、社会高度关注的问题，通过职能调整解决，或适时通过必要的机构调整解决。

问：在实行铁路政企分开方面有哪些考虑？

答：铁路是国民经济大动脉，在综合交通运输体系中举足轻重。上一轮改革组建交通运输部，在加快形成综合交通运输体系方面迈出重要步伐，同时保留铁道部，强调要继续推进改革。近些年，铁路实现了跨越式发展，保障了国民经济平稳运行和人民生产生活需要，但也存在一些突出问题，主要是政企不分、与其他交通运输方式衔接不畅等。社会各界对铁路改革呼声很高，有关方对铁路改革已研究酝酿多年，铁路改革的条件已经具备，时机已经成熟。

这次改革，实行铁路政企分开，将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部；组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。这项改革主要有三点考虑：

一是通过改革，有利于形成政府依法管理、企业自主经营、社会广泛参与的铁路发展新格局。中国铁路总公司成为市场主体，可以落实经营自主权，促进企业内部改革，提高发展内生动力，增强铁路发展后劲，推动铁路建设和运营健康可持续发展。改革后，中国铁路总公司继续保留全路集中统一的管理模式，继续承担相关专运、特运任务，不改变现行铁路运输统一调度指挥机制，不改变现有铁路生产运营体系，这有利于保持和发挥中国铁路的优势。

二是通过改革，明确中国铁路总公司的安全生产主体责任和国家铁路局的安全监管责任，有利于厘清企业和政府角色，有利于从体制上保障铁路运营秩序和安全。

三是通过改革，有利于充分发挥各种交通运输方式的整体优势和组合效率。由交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，可以加快推进综合交通运输体系建设，推动各种运输方式协调发展和有机衔接，优化布局结构，形成真正意义上的大交通格局。

考虑到铁路仍处于建设发展重要时期，同时承担很多公益性任务，改革后，国家将继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制。同时，继续深化铁路企业改革，建立现代企业制度，不断提高管理水平，为人民群众提供安全、便捷、优质服务。

问：组建国家卫生和计划生育委员会有哪些考虑？

答：从体制机制上加强社会建设，是这次国务院机构改革和职能转变的一项重要内容。推动经济社会协调发展，着力保障和改善民生，努力消除制约各项社会事业发展的体制机制障碍，需要不失时机地推进卫生和计划生育、食品药品安全监管等与民生密切相关的管理体制改革，以更好地保障人民群众身体健康和生命安全，更好地满足人民群众物质文化需求。

我国实行计划生育以来，计划生育事业取得历史性成就，有效缓解了人口对资源环境的压力。近年来，医疗卫生事业取得显著成绩。但目前卫生与计划生育服务体系资源分散、重复建设的问题日益突出。计生部门从中央直至乡镇的服务体系，开展生殖健康、母婴保健等医疗服务，与医疗卫生机构的服务内容相同。同时，在新的形势下，计划生育工作需要在继续稳定低生育水平基础上更加注重提高出生人口素质，医疗卫生服务水平也需要不断提高。

为更好地坚持计划生育的基本国策，加强医疗卫生工作，深化医药卫生体制改革，优化配置医疗卫生和计划生育服务资源，提高出生人口素质和人民健康水平，这次改革，将卫生部的职责、人口计生委的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。同时，将人口计生委的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入发展改革委。

改革后，坚持和完善计划生育政策，继续坚持计划生育党政一把手负总责，继续实施计划生育一票否决制。国家卫生和计划生育委员会需要高度重视计划生育工作，合理设置相关机构，充实工作力量，确保这项工作得到加强。地方各级政府需要继续加强计划生育管理和服务工作，严格执行各项计划生育政策，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。

问：这次食品药品监管体制改革有哪些考虑？

答：食品药品直接关系人民群众身体健康和生命安全。党中央、国务院历来十分重视食品药品安全工作，特别是近年来采取了多种措施不断加强和完善食品药品安全监管。同时也要看到，我国食品安全面临的形势依然严峻，人民群众对食品安全问题高度关注。食品安全目前实行分段监管体制，质量技术监督部门管生产、工商行政管理部门管流通、食品药品监督管理部门管消费。实践证明，监管部门越多，监管边界模糊地带就越多，既存在重复监管，又存在监管盲点，难以做到无缝衔接，监管责任难以落实。多个部门监管，监管资源分散，每个部门力量都显薄弱，资源综合利用率不高，整体执法效能不高。同时，随着生活水平的不断提高，人民群众对药品的安全性和有效性提出更高要求，药品监督管理能力也需要加强。因此，需要下决心改革现行食品药品监督管理体制，将食品安全办的职责、食品药品监督管理局的职责、质检总局的生产环节食品安全监督管理职责、工商总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理。这样改革，执法模式由多头变为集中，强化和落实了监管责任，有利于实现全程无缝监管，提高食品药品监管整体效能。

改革后，食品药品监督管理部门需要转变管理理念，创新管理方式，充分发挥市场机制、行业自律和社会监督作用，建立让生产经营者真正成为食品药品安全第一责任人的有效机制。需要充实加强基层监管力量，切实落实监管责任，形成队伍集中、装备集中，广覆盖、专业化的食品药品监管体系，不断提高食品药品安全质量水平。

问：组建国家新闻出版广播电影电视总局有哪些考虑？

答：近些年来，文化体制改革取得重大成就，新闻出版、广播电影电视事业产业快速发展。随着以数字技术、网络信息技术为核心的现代信息传播技术的不断创新和广泛应用，多种媒体综合发展。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，促进新闻出版广播影视业繁荣发展，这次改革，将新闻出版总署、广电总局的职责整合，组建国家新闻出版广播电影电视总局。这样调整，有利于减少职责交叉，提高管理效率，落实管理责任；有利于统筹推动报刊、出版社、通讯社、电台电视台和互联网等新媒体发展，加快构建现代传播体系，提高文化传播能力；有利于新闻出版广播影视业做大做强，增强文化整体实力和竞争力；有利于整合新闻出版和广播影视领域公共服务资源，提高公共文化服务的质量和水平。

问：在完善海洋管理体制方面有哪些考虑？

答：长期以来，我国海上执法力量分散。国家海洋局的中国海监、公安部的边防海警、农业部的中国渔政、海关总署的海上缉私警察等执法队伍各自职能单一，执法过程中遇到非职责范围内的违法行为无权处理，影响执法效果。每支队伍都自建专用码头、舰船、通讯和保障系统，造成重复建设、资源浪费。而且几支队伍重复发证、重复检查，成本高、效率低，增加了企业和群众负担。海上执法力量分散问题是多年来一直想解决而没解决的老问题，社会各界高度关注。

根据海洋事业发展需要，借鉴国际有益经验，这次改革将现国家海洋局及相关部门的海上执法队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，并以中国海警局名义开展海上维权执法。这样有利于统筹配置和运用行政资源，提高执法效能和服务水平。同时，海洋问题综合性强，涉及经济、科技、资源、环境等方方面面，需要加强统筹规划和综合协调，这次改革设立高层次议事协调机构国家海洋委员会就是基于这个考虑。

问：在完善能源管理体制方面有哪些考虑？

答：我国是能源消费大国，从体制上保证国家能源安全和能源行业发展意义重大。上一轮国务院机构改革，为加强能源战略决策和能源行业管理，设立了国家能源委员会，同时组建发展改革委管理的国家能源局，将能源管理与经济社会发展规划和宏观调控有机结合，实际效果良好。目前存在的主要问题是，电力是能源的重要组成部分，其监管独立于能源局之外，造成电监会与能源局在电力改革、投资准入、项目审批和价格等诸多方面职责交叉，不利于整个能源统筹谋划和推动电力行业发展。这次改革将现国家能源局、电监会的职责整合，重新组建国家能源局，主要是为了更好地统筹推进能源发展和改革，强化能源监督管理，促进能源行业健康发展。

能源问题事关长远和宏观，加强能源管理离不开国家发展战略、规划、投资政策、价格杠杆等宏观政策和手段的综合运用。这次改革，在重新组建国家能源局的同时，明确该局继续由发展改革委管理。发展改革委主要是抓宏观，做好国民经济和社会发展规划与能源规划的协调衔接，能源局主要是发挥在能源发展、改革和监督管理等方面的作用。

问：这次改革把职能转变放在更加突出的位置，主要有哪些考虑？职能转变的重点是什么？

答：政府职能转变是行政体制改革的核心。改革开放30多年来我国行政体制改革的过程，就是从计划经济条件下政府职能体系不断向社会主义市场经济条件下政府职能体系转变的过程，也是不断厘清政府与市场、企业、社会组织和个人权界的过程。经过这些年的改革，政府职能转变取得了显著成效，但目前政府权界仍不够清楚，还是管了许多不该管的事，甚至一定程度上还承担了“无限责任”。政府、企业、社会组织、个人在经济社会事务中扮演不同角色，发挥不同作用，承担不同责任。一个社会要良好运转，这四者必须严守分际，各负其责。

职能是机构设立的依据，机构是职能的载体。如果职能不转变，单纯地对机构分分合合，效果是有限的。这次改革突出强调职能转变，抓到了要害。这些职能转变措施真正落实到位，必将进一步激发市场和社会活力，对经济社会发展产生深远影响。

党的十八大提出要推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变。按照这一总方向，这次国务院机构职能转变突出了四个重点：一是推进职能转移，着力解决政府与市场、政府与社会的关系问题，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用。二是推进职能下放，着力解决国务院部门管得过多过细问题，充分发挥中央和地方两个积极性。三是推进职能整合，着力解决职责交叉、推诿扯皮问题，提高行政效能。四是推进职能加强，着力解决国务院部门抓大事管宏观不够问题，改善和加强宏观管理，注重完善制度机制。通过推动职能转变，加快形成权界清晰、分工合理、责权一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系，真正做到该管的管住管好，不该管的不管不干预，切实提高政府管理科学化水平。

问：对发挥市场在资源配置中的基础性作用方面有哪些举措？

答：转变政府职能的关键，是处理好政府与市场、政府与企业、政府与社会组织、政府与个人的关系。在社会主义市场经济条件下，该由市场发挥作用的应交给市场，上项目、做投资应更多由企业自主决策、自担风险。目前，市场准入和就业门槛较高，企业和个人办事难、成本高的问题仍比较突出。

为从体制机制上最大限度给各类市场主体松绑，充分激发企业和个人创业积极性，这次改革提出：一是减少投资项目审批，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。二是减少生产经营活动审批事项，按照行政审批制度改革原则，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。三是减少资质资格许可，对不符合行政许可法规定的，一律予以取消；按规定需要对企业事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定。四是减少行政事业性收费，取消不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准，建立健全政府非税收入管理制度。五是改革工商登记制度，对按照现行规定需要前置许可的事项，除涉及国家安全、公民生命财产安全等外，不再实行先主管部门审批再工商登记的制度，商事主体向工商部门申请登记，取得营业执照后即可从事一般生产经营活动；对从事需要许可的生产经营活动，持营业执照和有关材料向主管部门申请许可。同时，将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。

活力和秩序历来是一个问题的两个方面。在向市场、企业和个人放权的同时，政府应加强对市场主体、市场活动的监督管理。行政审批是一种事前监管手段，意味着政府责任前移，其效果如何取决于审批后对当事人及其活动的监管力度，监管不到位，再多审批也难以维护好秩序。实践表明，一打审批抵不上一项实实在在的监管。对政府来说，加强事后监管远比审批的要求高、责任大。减少行政审批后，政府应把更多精力转移到事后监管上来，及时发现、有效制止、有力惩处违法生产经营活动；对投资活动，应加强土地使用、能源消耗、污染排放等管理，发挥法律法规、发展规划、产业政策的约束和引导作用，避免重复投资和无序竞争。

问：在改革社会组织管理制度、发挥社会组织作用方面有哪些举措？

答：中国特色社会主义是亿万人民自己的事业。让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好地发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展。目前，我国社会组织既培育发展不足，又规范管理不够。主要是，成立社会组织的门槛过高，社会组织未经登记开展活动较为普遍，一些社会组织行政化倾向明显，现行管理制度不适应社会组织规范发展需要。为加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，这次提出改革社会组织管理制度：

一是逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，引入竞争机制，探索一业多会，以改变行业协会商会行政化倾向，增强其自主性和活力。

二是重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。成立政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构，在申请登记前，仍需要经业务主管单位审查同意。

三是坚持一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，推动社会组织完善内部治理结构，促进社会组织健康有序发展。改革后，民政部门需要依法加强登记审查，并对社会组织是否依照章程等开展活动进行监管，其他部门如公安、税收、金融等部门，需要依照各专项法律法规对社会组织相关活动进行监管，形成对社会组织人员、活动、资金等的完整监管链条，提高监管效能。对社会组织从事违法活动的，严格依法处理，构成犯罪的依法追究刑事责任。

问：在推进向地方放权、调动中央和地方两个积极性方面有哪些举措？

答：我国中央和地方政府的权责划分总体上适应经济社会发展要求，但也存在国务院部门管得过多过细问题，既管不了管不好，又不利于地方因地制宜主动开展工作。为更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势，这次改革提出：

一是下放投资审批事项。对已列入国家有关规划需要审批的项目，除特定情况和需要总量控制的外，在按行政审批制度改革原则减少审批后，一律由地方政府审批；对国家扶持地方的一些项目，国务院部门只确定投资方向、原则和标准，具体由地方政府安排。

二是下放生产经营活动审批事项。凡直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的生产经营活动审批，一律下放地方。

三是减少专项转移支付。大幅度减少、合并中央对地方专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例，将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方，为地方政府更好地履行职能提供财力保障。

改革后，地方政府需要增强大局意识，更好地肩负起严格执行国家法律法规和宏观政策的责任。国务院部门需要建立有效的制度机制，加强监督管理，确保有令必行、有禁必止，避免发生“一放就乱、一乱就收”的问题。

问：在进一步理顺国务院部门职责关系方面有哪些举措？

答：目前国务院部门职责分工不尽合理，存在不少职责交叉、资源分散问题，有的长期得不到解决，严重影响行政效率和政府权威。为进一步理顺部门职责关系，最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，这次改革提出了三个方面的整合重点：

一是按照同一件事由一个部门负责的原则，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责，分别整合由一个部门承担。

二是整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构，解决这些机构过于分散、活力不强的问题。

三是整合分散在不同部门管理的资源。整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台。推动建立统一的信用信息平台，逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。

对其他职责交叉、分散问题，也要求按照上述原则整合解决。

问：在改善和加强宏观管理方面有哪些举措？

答：我国是一个有13亿人口的大国，地域辽阔，经济社会发展不平衡，改革发展稳定的各项任务十分繁重，需要国务院各部门把更多精力集中到事关长远和全局的重大事项上来，谋大局，抓大事。为改善和加强宏观管理，这次改革提出：

一是强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。完善宏观调控体系，强化宏观调控措施的权威性和有效性，维护法制统一、政令畅通。消除地区封锁，打破行业垄断，维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。

二是加强社会管理能力建设，创新社会管理方式。公平对待社会力量提供公共服务，加大政府购买服务力度。

三是国务院各部门必须加强自身改革，大力推进本系统改革。对已明确的改革职责必须坚决履行，对已确定的改革任务必须坚决完成，对已出台的改革措施必须坚决落实。

问：改革方案把加强基础性制度建设作为重要内容，主要有哪些举措？

答：基础性制度是政府实施有效管理的基础，牵一发而动全身。基础性制度完善了，会推动全社会的良性发展。基础性制度缺乏或不健全，一定程度上会影响改革效果，甚至会导致市场失序、社会失范、治理失效。

这次改革主要强调了三方面的基础性制度建设：一是推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。二是建立不动产统一登记制度，以更好地落实物权法规定，保障不动产交易安全，有效保护不动产权利人的合法财产权。三是建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码等制度，完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。

问：改革方案特别强调要推进依法行政，有哪些举措？

答：宪法和法律是政府工作的根本准则。全面落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院和国务院各部门肩负着重要责任，必须带头维护宪法法律权威，善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。同时，法治对转变政府职能具有重要的引导、规范和保障作用。这次改革强调要从四个方面加强依法行政：一是完善依法行政的制度，提高制度质量。二是健全科学民主依法决策机制，建立决策后评估和纠错制度。三是严格依照法定权限和程序履行职责，确保法律、行政法规有效执行。四是深化政务公开，建立健全各项监督制度，让人民监督权力，强化行政问责，严格责任追究。

问：如何保证改革方案的各项举措得到落实？

答：今年是全面贯彻落实十八大精神的开局之年，确保改革方案落实到位意义重大。国务院将对方案实施专门作出部署，建立工作机制，制定配套措施，明确任务分工和工作安排，分清轻重缓急，确定时间节点，逐项抓好落实并加强督促检查。对新组建的部门，将抓紧完成“三定”工作，综合设置部门内设机构，严格控制人员编制和领导职数。对减少和下放审批事项、取消不合法不合理的行政事业性收费项目、整合分散在不同部门相同或相似的职责等重点事项，将抓紧提出具体实施办法，确保落实到位。对实施改革方案需要修改法律的，将抓紧提出有关法律修正案草案，由国务院依法提请全国人大常委会审议，同时抓紧修改有关行政法规。

根据党中央、国务院要求，各地区各部门需要把改革实施工作摆在重要位置。涉及机构改革的部门，需要服从大局，确保机构、职责、队伍和装备等按要求及时调整到位。这次改革突出了职能转变，各部门都需要在一定期限内完成职能转变各项任务，确保职能转变取得实质性进展，同时需要适应职能转变的新要求，创新管理观念，改进工作方式，转变工作作风，不断提高工作效率和服务水平。

政府职能转变开始啃硬骨头

（上接1版）1998年的改革一次性拆掉9座“小庙”，9个专业经济部门一并撤销或降格。朱镕基总理在当年两会期间参加湖南代表团讨论时说：“我抱着粉身碎骨的决心来干这件事！”

此次机构改革又将面临怎样的阻力？

对此，国家行政学院教授、中国行政体制改革研究会副会长汪玉凯认为，中国政府机构发展到今天，已经形成大的部门利益格局，在这种背景下，机构改革肯定会遇到阻力。但本次改革涉及的政府部门，是目前急需职能调整的领域，并且取得改革的社会共识，调整后不会引起大的波动，在操作上也比较容易实现。

“伴随着改革开放历史进程的6次国务院机构改革，为今天适应时代需求的机构改革打下了基础。”许耀桐认为，今天出台的改革方案，进一步围绕着服务型政府做文章，以职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意为目标。

如果一个青年想创业，无需经过复杂的审批手续，不用再跑到工商、税务等部门盖十几个公章，也不用揣着多少资本金去银行开户，取而代之的是自己申报注册资本金有多少，“可以是1万元，可以是10万元，也可以是0元，就按照企业的需求申报，不再设个门槛——必须达到多少以上。”这是周伯华理解的改革目标。

他说，最大限度地减少行政审批范围，是按照经济规律，让市场主体拿回自主权，而政府部门要做的是盯住谁在做不该做的事情，让他受到处罚，付出代价。企业一旦失信，就会处处受阻。

“这是重新塑造政府的权力模式、界定政府行政边界的行为。”马庆钰指出，政府占领的领域少了，社会空间就大了，市场活力能更充分地显现出来。

照这样改下去，全国人大代表、海信集团有限公司董事长周厚健认为一个业务审批拖了13个月而焦头烂额的事情就不会重演，审批机构或个人利用权力寻租的空间将被挤压；全国政协委员周新生所说的“中国式求人”的潜规则将会被打破。

对于“大部制”改革的认识，马庆钰提醒要放在公共权力体制改革的框架内观察。“大部制”是政府职能转变的一部分，政府职能转变是我国政治体制改革的重要部分，“但‘大部制’不是简单的部门合并，而是将部门职能整合后让权力的边界更明晰，政府效能得到提高。”

这一点，全国政协委员、国家质检总局副局长杨刚深有体会，每次政协经济界别分组讨论结束后，他都会被记者团团围住，提问的焦点总是离不开奶粉质量等食品安全问题。

对此，杨刚的回答是，企业的产品质量安全意识不强，加上多头监管出了问题。商务部市场秩序司司长常晓村在接受媒体采访时给出的答案更具体：食品安全现在是多个部门、分段管理。谁都负责，也就意味着谁都可以不负责，这是目前食品安全问题频发的体制性问题。

全国政协委员、农业部副部长牛盾在接受采访时反问：“我们能把航天事业做大做强，一个牛奶的问题我们还解决不了？问题是怎么做到无缝连接，不出现真空地带。”

事实上，“九龙治水”的问题并不仅仅存在于食品安全领域，马庆钰分析说，政府职能边界有不可分割性，但现实中政府职能的分割造成大量的人员、编制问题以及经费浪费，行政效能还很低下，改革的路径是让监管职能形成一个完整的链条。

“一件事情由一个部门来牵头管理，责任主体就明确了，监管效能就会大大提高。”马庆钰说。可以期待的是，未来端到嘴边一杯醇香的铁观音，从茶场采茶到上市流通，对其整个产销链条的监督，都将在一个部门完成。而在过去，这个产销链条要四五个部门分头监管。

“改革是中国社会发展变化的历史使命。”马庆钰说，改革要与时俱进，不可能一蹴而就。随着对更多领域认识的加深，政府必须沿着这条鲜明的路径继续改革下去，“不断改革释放的红利会让老百姓追梦的脚步更加具体。”

汪玉凯在接受采访时表示，这次改革符合普通百姓期待，但改革最终能否达到初衷，老百姓会不会给高分，还有待进一步观察。好的顶层设计方案只意味成功了一半，下一步如何推进，如何化解阻力，如何在各地铺开实施，如何提高政府行政效能，社会都高度关心。“政府机构改革和职能转变，最重要的是让人民满意，这也是我们改革的最终目标。”

本报北京3月10日电